

Autonomização, Emergência e Afirmação da Segurança Interna da União Europeia

Reinaldo Saraiva Hermenegildo

Capitão da GNR. Docente na Academia Militar

Resumo

Tendo por base a evolução da construção política europeia procuramos explorar o seu desenvolvimento, debruçando-nos particularmente sobre as questões de segurança na União Europeia, nomeadamente na sua vertente interna.

Partindo de um prisma concetual sobre o termo segurança, pretendemos compreender de que forma esta área surge e evolui na União Europeia e relacioná-la com o desenvolvimento global da União, incluindo a sua política externa e o sistema internacional.

É também explorada a autonomização da temática da segurança interna na União e as razões por detrás deste processo. Por fim, abordamos a evolução da complexidade das questões de segurança interna na União Europeia no plano conceptual, enfatizando a dualidade da sua natureza.

Abstract

European Union's Internal Security: Empowerment, Emergence and Affirmation

Based on the evolution of the European political integration, we seek to explore its development, addressing particularly the security issues in the European Union, focusing on its internal dimension.

Starting from a security conceptual basis, we try to understand how this area emerges and evolves in the European Union context relating it to the overall development of the Union, including its foreign policy.

In addition it is explored the issue of its internal security empowerment and the reasons behind this process. Finally, it is discussed the evolution and the growing complexity of issues concerning EU's internal security under a conceptual framework, emphasizing the duality of its nature.

Introdução

Pensar a/na União Europeia (UE) implica, por vezes, romper com o que é habitual do ponto de vista do senso comum, e mesmo numa perspetiva teórica. A UE é em si mesmo um paradoxo original. Coloca em causa algumas conceções tradicionais do Estado moderno e afirma alguns desses elementos como seus.

Compreender o processo de integração europeia, ou pelo menos tentar, implica pensar fora de um quadro mental cartesiano, onde tudo está arrumado e hierarquizado histórica, jurídica, política e conceitualmente. Os quadros teóricos tradicionais, por vezes, são insuficientes para o explicar, dado terem sido concebidos para um sistema internacional onde a UE não se enquadra taxativamente num dos atores originais das relações internacionais.

A União não é um Estado, é mais do que uma organização internacional clássica, embora tenha políticas e competências em algumas áreas superiores às dos Estados (sobretudo de alguns), e que estes já não controlam. A UE é um ator internacional sem comparação, um processo em evolução, um sistema complexo inédito, e um modelo em constante reformulação e (des)afirmação.

A diferença entre Estados dentro da UE é abissal. As idiossincrasias históricas, jurídicas, culturais e as rivalidades entre vários dos seus países membros são grandes. Por outro lado, alguns deles partilham fronteiras, têm políticas europeias comuns, têm objetivos de política externa distintos, mesmo dentro de cada Estado. Além das diferenças administrativas subjacentes, ainda obriga a que cada governo tenha de gerir os seus ciclos políticos eleitorais, que não coincidem com os dos restantes Estados, procurando sempre, em teoria, seguir uma política europeia de acordo com o interesse europeu, várias vezes propalado, mas não definido.

Desde praticamente a sua génese que a integração oscila entre a vertente intergovernamental e comunitária, entre cooperação e integração, entre alargamento e aprofundamento, entre progressos e recuos, de facto e/ou de perceções.

A UE nasceu também da necessidade de uma questão securitária entre Estados que tinham sido inimigos e que entraram em guerra(s)¹. De forma a evitar que estes se digladiassem foram criadas as Comunidades Europeias², antecessoras da atual UE. A razão de fundo da criação destas assentou quase sempre na dicotomia das matérias económicas e de segurança (defesa).

1 Ver acerca do conceito de guerra e suas metamorfoses em Dias (2010).

2 Comunidade Europeia e Económica (CEE); Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa). A União da Europa Ocidental (UEO), mais tarde.

A vertente económica desenvolveu-se a um ritmo muito diferente e mais elevado do que a segurança, a qual passou a ser o principal motor da construção europeia. Os Estados, quer por questões de segurança mas sobretudo de defesa, decidiram partilhar competências na área económica. Todavia, hoje, fruto dessa partilha e do crescimento da União nestas matérias, algumas das competências centrais do Estado, nomeadamente de segurança (interna), passaram para um nível macro e supranacional (europeu). Nessa medida, “a integração europeia esteve sempre associada ao uso da cooperação económica para reduzir os conflitos políticos entre os Estados-membros da UE” (Smith, 2004: 7, citado em Brandão, 2010: 51). Consequentemente, conforme esta se consolida, outras áreas vão sendo desenvolvidas, ou por uma questão de necessidade, ou como consequência de outras; ou então até devido a um misto de ambas, da qual a segurança interna da União, agora designada no quadro comunitário de Espaço de Segurança e Justiça (ELSJ) é um exemplo paradigmático.

O artigo aborda o conceito de segurança e segurança interna, tendo por base o pano de fundo das relações internacionais e da ciência política. É também explorada a emergência e a evolução da segurança interna na UE ao longo do processo de construção europeia, e a forma como esta se autonomiza.

A Emergência da Segurança Interna da União Europeia

A política externa da UE tem sido desenvolvida fruto de transformações e acontecimentos ocorridos no espaço extraeuropeu que impulsionaram o seu crescimento, embora por vezes ficasse aquém do desejável. As questões de segurança interna da UE foram sobretudo fruto do evoluir interno da construção europeia. O impulso para o desenvolvimento desta veio sobretudo do interior da própria União. Apesar da importância que teve a dimensão externa da UE e tudo o que se desenvolveu no seu exterior, nomeadamente no tocante à questão das fronteiras, a principal razão desta evolução assentou em razões internas e intrínsecas da União.

No âmbito das matérias de segurança³, leia-se de defesa, o processo de integração europeia não avançou, em parte, porque havia a Organização do Atlântico Norte (OTAN), e porque os Estados não pretendiam abdicar de uma das suas matérias soberanas essenciais, mesmo após o fim da Guerra Fria. Nas matérias de segurança

3 “A segurança poderia ser definida, no domínio da conflitualidade hostil, como um acontecer / fazer (fazer porque dinâmico e acontecer porque sujeito à dimensão de pathos de quem se vê envolvido em riscos) que permite realizar efetivamente a manobra estratégica de um dado ator ou entidade política (ou eventualmente, mas no campo estratégico temos muitas dúvidas, de outra natureza), vendo as constrições do ambiente estratégico (ameaças e riscos). A segurança não tem assim apenas uma dimensão negativa, mas também uma dimensão positiva de realização de objetivos político-estratégicos” (Fernandes, 2011: 71).

interna não havia nenhuma organização internacional, de dimensão similar⁴ nem com essas capacidades.

No que concerne ao interesse dos Estados nestas matérias, estas eram igualmente vistas como assuntos exclusivos destes, cujas posições variavam, tanto ou mais do que nas questões de defesa. Por outro lado, estas não eram, no que toca à ideia global de segurança interna, uma preocupação, mas sim algumas áreas setoriais que ameaçavam a segurança interna⁵, como seja o tráfico de droga, o terrorismo, e mais tarde as questões de asilo e da imigração ilegal.

Durante o período da Guerra Fria, falar de segurança era equivalente a falar de defesa⁶. Alguns autores, como Barry Buzan (1983), começaram a dar eco a outros setores da segurança, nomeadamente à segurança económica, política, ambiental e da sociedade. Dentro destes começa a emergir a segurança interna, o sentimento de insegurança, a segurança societal e as ameaças à sua identidade (Bigo, 1998).

Esta reformulada conceção está também associada ao aparecimento do neorealismo, em que mesmo a visão estatocêntrica de Buzan (1983) não o impediu de reconhecer que os Estados não são iguais de facto, e que no caso dos Estados fracos, dadas as suas preocupações com a segurança interna, seria também necessário analisar as organizações internacionais, os grupos e os indivíduos em conflito com os objetivos mais importantes da segurança Estadual (Fernandes, 2002: 85).

Destarte, os Estados tentavam até então resolver estas questões do ponto de vista interno, ou então, através de grupos informais que mais tarde iriam avançar para uma base intergovernamental, em áreas setoriais (Bigo, 1992).

Por outro lado, por questões de natureza históricas, os líderes políticos tinham receio de abordar assuntos de segurança interna, dado estarem associados a regimes políticos autoritários e repressivos, sobretudo de direita (Hovens e Elk, 2011). Num período em que crescia um discurso europeu de democracia e liberdades, falar em

4 Em 1914, a INTERPOL recebeu o primeiro impulso para a sua criação, tendo vindo a ser criada em 1924. No entanto, a sua capacidade era reduzida e não estava assente em nenhum tratado. As restantes estruturas, antes da década 90, assentavam em grupos informais, em acordos bilaterais, alguns deles numa base meramente técnica e setorial, que iam sendo alargados geográfica e sectorialmente, como foi o exemplo de TREVI.

5 A primeira Lei de Segurança Interna em Portugal é criada em 1987, ou seja, depois da adesão de Portugal às Comunidades e do Ato Único Europeu.

6 Posição contestada por António Horta Fernandes (2011: 67): “se assim é para o realismo, de modo algum isso acontece para os teóricos da estratégia. Aliás, é exatamente através desse ponto que podemos verificar quanto a segurança é um conceito dado não apenas polissémico e dado a equívocos. (...) O conceito de defesa recobre o espaço da estratégia na sua funcionalidade de interdição, visando preservar a autonomia de decisão, que permite dispor de um mínimo de liberdade de ação necessário ao exercício do projeto político de uma determinada entidade”.

segurança interna trazia “fantasmas” históricos que poderiam não ser oportunos (Bigo, 1992).

As questões que se debatiam na Europa eram esmagadoramente de ordem económica, e na década de 70 iniciavam-se as abordagens de forma tímida às questões de política externa da UE, pois verificava-se que o aumento exponencial económico das comunidades não correspondia ao peso político e de ação externa das mesmas. Começava-se a dar os primeiros passos no âmbito da política externa, todavia, as questões de segurança e defesa eram quase um tema tabu nas discussões políticas, que não interessava falar, nem era prioritário, até porque havia a salvaguarda da OTAN e dos EUA.

Neste mesmo período, começam a surgir na agenda política europeia matérias de segurança interna, fruto de ameaças⁷ de natureza interna, embora fossem tratadas na maioria das vezes como questões de política externa, dado que eram problemas que estavam sobretudo associados a outros países ou regiões fora do espaço comunitário. Mesmo quando transpostas para os normativos e mecanismos políticos comunitários surgem integradas, mais tarde, numa (sub)comissão, a Cooperação Política Europeia – área tratada sempre num quadro intergovernamental.

Este período era marcado pela existência de dois blocos diferentes do ponto de vista político, ideológico e militar, no qual surgiram no espaço europeu várias organizações internacionais de diferentes naturezas – económicas, jurídicas, políticas, militares. Porém, organizações de natureza policial, de segurança ou de criminalidade não surgiram neste período, dado que as organizações político-militares ocupavam todo o espaço de segurança, sendo esta eminentemente de matriz de defesa e/ou defesa militar, sendo a vertente interna um assunto exclusivo dos Estados, que cabia a cada um resolver.

Na época, os discursos políticos e académicos eram baseados, essencialmente, no campo da segurança, na sua vertente exclusiva político-militar e no paradigma realista das relações internacionais (Fernandes, 2002). À medida que o contexto internacional muda, nomeadamente com o fim da Guerra Fria, e mais tarde com o 11 de setembro, surgem novas (ou renovadas) conceções e interpretações das relações internacionais e da segurança, emergindo assim, outros quadros teóricos de compreensão e análise (Battistela, 2006: 461-494; Brandão, 2004: 37-75; David, 2006: 39-126; Fernandes, 2002: 75-92; Fernandes, 2004: 195-209; Morgan, 2005: 89-110).

Fruto da evolução do processo de integração europeia, nomeadamente na área económica, começam a surgir algumas ameaças à segurança interna dos Estados, ligadas ao reflexo da imigração ilegal, terrorismo, asilo, em muito fruto das liber-

7 “Qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais” (Couto, 1988: 329).

dades de circulação que então começavam a ser criadas, verificando-se assim um “défice de segurança” (Bigo, 1992).

Esta evolução da integração europeia trouxe novas dinâmicas, novos atores e novas arenas políticas de disputa de influência e poder, que iriam entrar em conflito pela monopolização da gestão do campo da segurança interna (Bigo, 1992: 16). Até este período, a gestão da segurança interna era do monopólio restrito dos Estados. O Ato Único Europeu (1986) trouxe um conjunto de liberdades de circulação de pessoas e bens, dentro do espaço comunitário. Estas inovações acarretaram problemas e ameaças à segurança interna dos Estados, levando assim à criação de estruturas de cooperação nas áreas da segurança e da criminalidade, essencialmente assentes numa base informal, algumas das quais já existiam antes mesmo desta data. Com o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 1992, é institucionalizada a União Europeia, na qual as Comunidades Europeias são unificadas no I Pilar da UE, ficando todas as áreas económicas neste âmbito e sujeitas ao método comunitário. No II Pilar é gerada a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e no III Pilar, a Justiça e Assuntos Internos (JAI), ambos sujeitos ao método intergovernamental.

Criava-se, assim, dentro da UE diferentes formas de decisão, conforme a política tratada. Nascia igualmente um fosso maior entre os Estados-membros e uma complexidade de vínculos na área da segurança interna.

A construção desta componente da UE não está dissociada de todo o processo de construção europeia, bem pelo contrário, reflete o evoluir da construção europeia, é uma consequência dele e espelha, em certa medida, a complexidade global da União.

Como afirmou Didier Bigo (2006: 386) “*but this dream of global security is not an accurate picture of reality*”. Com efeito, importa compreender as conceções da segurança, as suas metamorfoses, e como a segurança interna se autonomiza, depois de a segurança ter sido paradoxalmente desintegrada em si mesma.

Os sociólogos, os políticos e os historiadores, após o fim da Guerra Fria, começaram a preocupar-se com as questões da segurança interna, nomeadamente com as migrações internacionais, criminologia, a análise comparada das polícias, e colocam o acento tónico sobre a transformação das maneiras de assegurar a segurança, e sobre o interface entre segurança interna e externa (Bigo, 1998 e 2006; Ekengren, 2007).

Para Cristina Montalvão Sarmento (2009: 12) “a segurança é um estado de espírito que permite a abertura da mente concentrada na resolução de problemas, na sua solução e antecipação”, dizendo por isso respeito, segundo Sousa Lara (2004: 75), “à defesa externa do Estado e à garantia da ordem, a nível interno”. Destarte, “não é a segurança que produz a ação. No campo estratégico, a segurança não representa nenhum modo de ação” (Fernandes, 2011: 68). Todavia, a segurança interna, na

sua definição normativa-jurídica é definida como uma “atividade”, dado que ela terá de representar “ação”, para poder conferir segurança⁸.

Nessa medida, “a segurança, e em particular a segurança interna, pelo seu lado, depende das concepções de Estado. Esquece-se muitas vezes que a segurança está na base fundamental histórica do Estado. A emergência histórica do Estado moderno, desde Maquiavel, depende da capacidade do poder de assegurar a segurança, numa simbiótica relação com o espaço⁹, com a sua delimitação física e com a capacidade de manter a ordem fundada na legitimidade do poder, sobre o conjunto dos indivíduos que habitam nele” (Sarmiento, 2009: 16).

Essa “simbiótica relação com o espaço” e a “sua delimitação física” no âmbito da União foi alterada progressivamente, após o Ato Único Europeu, com a criação de um espaço de livre circulação, e mais tarde com o Tratado de Maastricht, revisto em Amesterdão e Nice. Posteriormente unificado pelo Tratado de Lisboa, com a incorporação do Acordo de Schengen (1995) no acervo comunitário, essas linhas divisórias foram sendo atenuadas e novos espaços surgiram.

Os Estados deixaram de visualizar a segurança interna dentro apenas das suas fronteiras. À medida que se definem e se fortalecem as fronteiras externas da União, as fronteiras internas dentro do espaço comunitário diluem-se, dando assim a entender que esse é o reflexo da mudança de modelo político da União.

Sobre as questões de espaço e segurança, Foucault (2007) evidencia a indissolubilidade entre segurança e territorialidade. Nessa linha, “os dispositivos de segurança têm como objetivo organizar e planejar um espaço, individualizando-o e autonomizando-o” (Pereira, 2009b: 177). A segurança deixou de ter por base apenas a questão territorial de um Estado, e passou a colocar o acento tónico na segurança das populações, de forma a poder legitimar esta mudança.

No campo das políticas públicas de segurança, estas “surgem como discursos elaborados pelas elites políticas. As elites retiram da esfera política alguns elementos essenciais às identidades sociais legitimadoras – auto legitimadores da sociedade – em ordem a produzir discursos que sejam geradores de expectativas de segurança para a sociedade, porquanto só essa legitimidade dá suporte às estruturas de poder” (Sarmiento, 2009: 136).

8 Mário Lemos Pires (2008) considerou que a Segurança integrava defesa nacional para ameaças externas, levada a cabo pelas forças militares; a defesa interna conduzida pelas forças policiais para ameaças internas, e a defesa civil, por organismos humanitários, para ameaças ambientais.

9 “O espaço de segurança refere-se a uma série de acontecimentos possíveis e aleatórios e à sua inserção num quadro de governação” (Foucault, 2007: 12, citado em Pereira, 2009b: 177). “Um espaço no seio do qual é estabelecida uma articulação circular entre efeitos e causas (...) este efeito de circulação de efeitos e causas constitui o princípio de racionalização do ‘meio’” (Foucault, 2007: 21, citado em Pereira, 2009b: 177).

Os discursos¹⁰ sobre a segurança podem, na realidade, consistir em discursos de insegurança que visam criar preocupações e problemas, em vez de garantir proteção imediata, para posteriormente e muitas vezes serem aplicadas medidas de excecionalidade. Cria-se assim um discurso de insegurança, de forma a “*insécuriser pour sécuriser, sécuriser en insécurisant*”. Os discursos de securitização¹¹ são eles mesmos, por vezes, uma ameaça à ordem pública, e são como “a história do ovo e da galinha”, sendo difícil saber qual originou qual (Bigo, 2003: 34-42).

Existe uma “fixação do espetáculo político” das questões de segurança, e estas constituem uma gestão simbólica das preocupações, medos (reais ou não) que derivam da mudança social internacional atual (Bigo, 2003: 39).

A “segurança passa a ser entendida como um conjunto particular de discursos e práticas históricas baseadas em entendimentos institucionalmente partilhados, o que coloca novos desafios” (Sarmiento, 2009: 63). A construção da insegurança está intimamente ligada a mecanismos de construção discursiva, sendo por isso que autores da Escola de Copenhaga como Buzan *et al.* (1998) analisaram a securitização como um ato discursivo.

Contestando essa posição, Horta Fernandes (2011: 69) sustenta que “a securitização não só não traria mais segurança, pelo contrário, como minaria a confiança nos alicerces das comunidades políticas democráticas”, na medida em que “securitizar implica medidas de exceção, racionais publicamente não escrutinados e trazer à imediação da política”.

Os orçamentos governamentais impõem os primeiros limites aos discursos de securitização. Os limites da segurança são todos os dias colocados em prática, sendo também confrontados com resistências em todos os momentos, de todos os atores, sem exceção (Bigo, 2003).

A securitização passa também pela definição de estratégias de constituição e de difusão de fontes de segurança e insegurança, e nessa lógica, da confiança e do medo (Pereira: 2009b, 188). Consequentemente, a insegurança passa a ser vista como um cenário comum e como um princípio de racionalização da ação política (Huysmans, 2006, citado em Pereira, 2009b: 188).

O mundo nem é unipolar, nem multipolar, é globalizado (Boniface, 2010: 8). A sociedade está cada vez mais organizada em rede, sendo difícil determinar onde está

10 “Um determinado discurso pode surgir quer como um programa de uma instituição, quer, inversamente, como um elemento que permite justificar e tornar visível uma determinada prática ou funcionar como uma reinterpretação secundária de tal prática, conferindo-lhe acesso a um novo campo de racionalidade” (Foucault, 2001: 299, citado em Pereira, 2009b: 171)

11 “Diferentes discursos sobre o perigo circulam em torno de diferentes objetos de segurança, de forma a justificar diversas tecnologias governamentais e racionalidades políticas (Dillon, 2007: 10, citado em Pereira, 2009b: 181).

o centro, isto é, saber onde estão as sedes de poder¹² – “quem manda”, ou seja, uma das dimensões do poder, a par da forma e da ideologia, que Adriano Moreira (2003) definiu.

A “globalização da insegurança” na linha de Didier Bigo (2006: 389), fruto da propagação da ligação às narrativas modernas do terrorismo e das suas consequências, levou a uma distinção e confusão obsoleta entre guerra, defesa, crime, investigação policial, segurança interna, ordem. Com efeito, coloca-se em causa o papel soberano do Estado, de não ser capaz de garantir um dos seus fins – a sua segurança e das populações, levando-o a ter de cooperar internacionalmente para se sentir seguro dentro das suas fronteiras, e assim tentar reduzir o sentimento de insegurança das populações.

Segundo Cusson *et al.* (2007), a segurança desenvolve-se em torno do triângulo da ação de segurança, constituídos os seus vértices por três elementos que se interligam: Protetor, Protegido e Ameaça. Sem um destes elementos não há ação de segurança. A dinâmica de segurança apresentasse-nos assim como uma dialética de racionais.

A luta contra as inseguranças é uma prioridade governamental incontornável (Bigo, 2003: 35), dado que a segurança é fundamental para o funcionamento e sobrevivência de uma comunidade política, para além de ser, cumulativamente, um direito fundamental, um dos fins e uma atividade dos Estados¹³.

No que respeita ao conceito de segurança interna, surge com uma roupagem de um “acontecer-fazer e não apenas como um estado ou condição”. Horta Fernandes (2011: 71) sustenta esta posição tendo por base que um ator só está seguro quando realmente estiver a realizar, de forma desejada, os objetivos a que se propunha, sejam eles quais forem, e não apenas quando já estivessem realizados.

Para Sarmiento (2009: 53) “a procura de ordem fundamenta a constituição das comunidades políticas e está na essência da sua segurança”. Por outro lado, considerou a mesma autora que “a segurança ‘externa’ consagrou-se em matrizes diametralmente opostas à ‘segurança interna’, gerando, no seio do conceito, a sua própria divisão. Esta desmultiplicação do conceito e da ideia de segurança está hoje posta em questão” (Sarmiento, 2009: 60). A própria UE, através do Tratado

12 “O exercício do poder não é um facto bruto, uma realidade institucional, nem uma estrutura fixa ou volátil (...) é um processo gradual, variável, capaz de se ajustar ao nível organizacional e instrumental” (Foucault, 2001: 1059, citado em Pereira, 2009b: 175).

13 “A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança, e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Art. 1.º, n.º 1, Lei n.º 53/2008, 2008, de 29 de agosto).

de Maastricht, vinca ainda mais essa divisão, quer dadas as diferentes percepções e posições dos Estados-membros, quer por reflexos ainda do fim da Guerra Fria, então recente.

Se a inscrição das questões de segurança foram inovadoras no Tratado de Maastricht, porém, a emergência destas deu-se de forma separada, ao consagrar uma política de segurança e de ação externa num pilar, e de segurança interna noutra (Bigo, 1998), apesar de ambas estarem sujeitas às mesmas regras – o método intergovernamental. Esta divisão foi sendo aprofundada à medida que algumas das políticas de segurança interna evoluem para uma matriz supranacional, e a vertente externa da segurança da União continua com uma natureza intergovernamental.

É do “senso comum” a retórica semântica por vezes usada de desordem internacional, de Estados falhados ou que estes falharam na realização da sua segurança, de forma a legitimar a necessidade de uma segurança mais global (Bigo, 2006).

A interpenetração da segurança interna e externa não corresponde em nada a um aumento das ameaças da época contemporânea, ela é um “*abaissement du seuil d’acceptabilité de l’autre*”, uma forma de gerar insegurança no quotidiano pelos profissionais da segurança e uma forma de elevar a força das lógicas de ação policial (Bigo, 1998: 85).

No espaço europeu, a externalização da segurança serve como fonte de legitimação para a elaboração de políticas que invocam a proteção contra ameaças localizadas no exterior como o seu principal objetivo (Stetter, 2004: 726, citado em Pereira, 2009b: 186). Esse tipo de prática discursiva ficou evidenciado por exemplo nas palavras do ex-Ministro da Administração Interna “dimensão externa da segurança interna é, cada vez mais, imposta por um conjunto vasto e inovador de ameaças que não conhecem fronteiras nem limites territoriais” (Pereira, 2009a).

Gradualmente, a segurança interna estende-se geograficamente, e encontra pontos comuns com a segurança externa, esta em plena retração e reconfiguração (Bigo, 1998). O aprofundamento das matérias de segurança interna gerou uma europeização da mesma, que começou fora do quadro comunitário e político, numa base informal e técnica, e assente num cariz bilateral. Esta europeização tanto se desenvolve com a criação de grupos setoriais especializados em segurança interna, os oficiais de ligação, os acordos de cooperação devido aos fenómenos migratórios e do asilo, criando assim tanto uma europeização destas matérias, como uma “perturbação” na delimitação clássica entre segurança interna e externa (Bigo, 1998: 56).

Contudo, a europeização não se impõe por si, dado que os Estados procuram através de acordos bilaterais resolver, por vezes, problemas transfronteiriços. A europeização é uma estratégia política de alguns governos, resultado de uma relação de forças internas a nível europeu. A mesma não é o produto de um *spillover* funcional, segundo alguns autores (Bigo, 1998, 77-78).

Aliás, como exemplificou Luc Rudolph e Christophe Soulez (2007: 62), nem o 11 de setembro em Nova Iorque, nem o 11 de março em Madrid, permitiram avanços de segurança concretos, não sendo capazes de se unir / federar suficientemente para aceitar dispositivos policiais transnacionais, para os Estados não abdicarem de prerrogativas nacionais.

Na atualidade, a UE voltou a uma espécie de ponto de partida original dos Estados, ao considerar a segurança como holística e una, na qual “o primeiro documento a explorar a ‘doutrina da segurança’ da UE confirmou essa tendência compreensiva¹⁴: o conceito de segurança holístico, interdependência das ameaças (ameaças dinâmicas/‘*threat multiplier*’) nexos entre segurança e desenvolvimento, ligação entre as dimensões interna e externa da segurança” (citado em Brandão, 2010: 53). Procurou-se assim unir estas componentes de segurança, tendo sido a mesma instituição que as separou.

Este contínuo de segurança possibilita a transferência de conceitos entre áreas diferenciadas de ação política, nomeadamente áreas da segurança interna e áreas da segurança internacional (Huysmans, 2006: 4, citado em Pereira, 2009b: 190).

Para Bigo (1998), a constituição de um contínuo de segurança que inclui o controlo das fronteiras e da imigração dentro das atividades policiais da luta contra o crime, não é uma resposta natural às transformações da criminalidade, onde o crime e imigração necessariamente se confundem. O contínuo de segurança que emerge destas conexões é de facto um contínuo de ameaças arbitrariamente definidas.

Assim, a fusão da segurança interna e externa não é o resultado do ascender de uma ameaça global, ou pelo menos não só, mas também depende de evoluções estruturais das diferentes instituições relacionadas com a segurança e as suas relações com os atores políticos (Bigo, 2006). É também nessa linha que temos de entender a evolução da segurança interna na UE.

Para Adriano Moreira (2005), “a segurança interna é um tema transnacional que afeta todas as sociedades civis e que não consente numa distinção operacional entre segurança interna e externa”. Destaca ainda que “segurança não é definível apenas em termos de segurança interna e que a crescente estruturação da sociedade transfronteiriça e transnacional implicou que os problemas internos resvassem para a categoria de internacionalmente relevantes, e estes para internacionais”.

O Estado não possui o monopólio da ação internacional, mas é um pivô central desta ação (Boniface, 2011: 31), e ainda o principal ator do sistema internacional.

14 Estratégia Europeia de Segurança em 2003, vulgarmente conhecido como Documento Solana, foi revisto e atualizado em 2008, primeiro como resposta ao 11 de setembro e segundo como resposta aos acontecimentos de 11 março de Madrid de 2004 e de julho de 2005 em Londres. Mais tarde, em 2010, a Estratégia Europeia de Segurança Interna da UE vem reforçar estas ideias força.

Para garantir a sua segurança e o raio de ação externa e interna necessário, o mesmo tem de participar em organizações internacionais e partilhar estas competências com outros atores, rompendo assim, com as visões clássicas realistas.

Embora o Estado seja o principal ator internacional, não é suficiente “ser um Estado” em sentido abstrato para poder ser relevante no sistema, implica que ele tenha um conjunto de capacidades. Todavia, nem todo o Estado pode assumir esse “papel de principal” em concreto nas relações internacionais.

A segurança sempre foi vista como associada a uma visão estatocêntrica e realista das relações internacionais, é nessa linha que ainda nos dias de hoje é feita, amiúde, essa distinção. Todavia, as questões de segurança da UE, nomeadamente a segurança interna, também encontram explicação noutras escolas de pensamento, nomeadamente no (neo)funcionalismo, institucionalismo, no *multilevel governance*¹⁵.

Quando surgem discursos sobre a existência de um contínuo de segurança no contexto europeu, são sobretudo fundamentados pelos órgãos governamentais de cada Estado-membro¹⁶ com responsabilidade no campo da segurança. Nessa medida, é criada a ideia de que a necessidade funcional para o desenvolvimento da integração europeia no campo da segurança, na sua vertente interna e internacional, tem por base um efeito de natureza técnica, resultante de entraves à livre circulação de pessoas no espaço europeu. Por outro lado, o que está na base deste argumento é uma conceção neofuncionalista do processo de integração europeia, que sustenta a legitimidade do mesmo numa natureza puramente utilitária e não fundacional (Bigo, 2000, Huysmans, 2000 e 2006, citado em Pereira, 2009b: 191).

Neste sentido, é por vezes feita uma externalização da ameaça interna, e consequentemente dos mecanismos e instâncias de resposta. É por isso, também, que *“the police forces are pleading, with success, that they must go beyond the frontiers, outside their country, in order to analyse transnational crime networks, restore law and order, impose peace, and even (re)build democracy”* (Bigo, 2006: 389).

A colaboração policial é uma necessidade face ao aumento do crime internacional. Os neorealistas reconhecem que existe uma nova desordem, no entanto, não dão muita atenção às questões de segurança interna, justificando que as preocu-

15 Sobre as teorias da integração europeia ver Saurugger (2010) e Schwok (2005).

16 A própria Lei de Segurança Interna atual é disso um exemplo: “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem atuar fora do espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado português, em cooperação com os organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia” (Art. 4.º, n.º2).

pações estão concentradas nos ajustamentos dos aparelhos militares à nova (des) ordem. Contudo, os trabalhos dos sociólogos e dos historiadores, com a colaboração das polícias e a evolução do crime, permitiram revitalizar os discursos dos europeístas sobre a importância da soberania como princípio de explicação do retardamento da colaboração policial. Consideram que as questões de soberania devem fazer parte das negociações dos diplomatas por uma razão de Estado, mas que não devem ser utilizadas por questões policiais em si mesmo (Bigo, 1998: 58-59).

Na senda de Cristina Montalvão Sarmiento (2009: 62), “a política de segurança, enquanto reafirmação do Estado, fundado num centro a partir do qual as forças da autoridade, ordem e identidade combatem a anarquia, o caos e a diferença, encerrando em si aqueles que pertencem ao contexto e fechando fronteiras aos que pertencem ao quadro normativo pré-estabelecido, podem ser inadequados às complexidades sociais atuais”. Nessa medida, “a segurança passa a ser entendida como um conjunto particular de discursos e práticas históricas baseadas em entendimentos institucionalmente partilhados, o que coloca novos desafios” (Sarmiento, 2009: 63).

Em suma, podemos referir que a Segurança Interna é a “*activité déployée par des professionnels de première ligne en vue de protéger les concitoyens contre les dangers associés à la vie en société*” (Cusson, Dupont e Lemieux, 2007: 29).

Neste âmbito, a noção de segurança interna a nível europeu é forjada de uma configuração política e de segurança, pouco a pouco ajustada ao controlo do crime, ao controlo da imigração e das fronteiras (Bigo, 1998).

A segurança passou a ser vista, cada vez mais, como global, consequentemente, os líderes dos pequenos Estados têm de confiar mais nas informações que são partilhadas/fornecidas pelos outros Estados (Bigo, 2006). Nessa medida, para um pequeno Estado¹⁷ a melhor forma de se salvaguardar é participar na segurança das organizações internacionais, segundo uma visão liberal, ou numa visão institucionalista.

Pascal Boniface (2011), a este respeito defende que é dentro das organizações internacionais que os Estados podem desempenhar um papel de legitimidade em permanente cooperação com os diferentes Estados.

Ana Paula Brandão e Luís Lobo-Fernandes (2001: 8) consideram que “há, no entanto, um aspeto que unifica as duas perspetivas ora discutidas: enquanto alguns processos de decisão são eminentemente intergovernamentais, as suas resultantes são supranacionais no sentido neofuncionalista”, nomeadamente nas matérias de segurança.

17 É através de instituições como a UE que pequenos países, como Portugal, conseguem prosseguir a sua política externa e ter visibilidade internacional, como demonstrou Hermenegildo (2012).

Para Hoffmann, a Comunidade Europeia era uma forma de regenerar e adaptar o Estado-Nação aos dilemas do mundo contemporâneo. Salienta ainda que, desde pelo menos o Ato Único Europeu, verifica-se um estilo de tomada de decisão supranacional, baseado em compromissos e interesses comuns, apesar de a ênfase ser colocada nas negociações intergovernamentais que antecedem as tomadas de decisão (Fernandes e Camisão, 2005).

Como referiu Ana Paula Brandão (2010: 52), tendo por base Emanuel Adler e Michael Barnett (1998), a UE demonstrou ser possível, embora numa dimensão regional, e contrariamente ao ceticismo realista, realizar “a ideia de que os atores podem partilhar valores, normas e símbolos que formam a identidade social e levam a múltiplas interações em inúmeras esferas que refletem interesses de longo prazo, difundem reciprocidade e confiança”.

Autonomização da Segurança Interna da União Europeia

Regra geral, a prática política e técnica evolui mais rápido do que a teoria e a formalização jurídica. As instâncias desenvolveram-se primeiro numa base informal e fora do quadro comunitário, para depois passarem para uma natureza formal e comunitária.

Depois de integradas no quadro jurídico da UE, algumas matérias são tratadas no âmbito intergovernamental, outras no quadro comunitário, e outras ainda possuem uma natureza mista. Existem Estados que pertencem à UE, e não participam em algumas das suas políticas¹⁸, outros não pertencem e participam¹⁹. Políticas de uma determinada área dependem de outras, de outra área, cuja natureza é diferente. Matérias que estão atualmente no ELSJ dependem também, pelo menos em parte, da Comissão.

Este espaço confirma a dualidade de bases jurídicas em que se baseia, e que relevam de lógicas contrastantes: de um lado, a supranacional ou comunitária prevista pelo Tratado de Roma para as políticas de fronteiras, visto, asilo e imigração (Título IV da Parte III), e de outro lado, a intergovernamental, preconizada no TUE (Título VI), para a cooperação policial, cooperação judiciária penal e a harmonização das normas legais dos Estados-membros (Piçarra, 2007: 320), constituindo o ELSJ uma das doze áreas de competência partilhada²⁰.

18 Reino Unido, Dinamarca e Irlanda nos Acordos de Schengen.

19 Suíça e Noruega.

20 Mercado interno; política social, no que se refere aos aspetos definidos no tratado; coesão económica, social e territorial; agricultura e pescas, com exceção da conservação dos recursos biológicos do mar; ambiente; defesa dos consumidores; transportes; redes transeuropeias; energia; espaço de liberdade, segurança e justiça; problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, no que se refere aos aspetos definidos no Tratado (artigo 4.º do TFUE) (Brandão, 2010: 62, nota de rodapé 43).

Se houve área que foi progredindo de forma gradual e discreta na UE foi que inclui as matérias da justiça e dos assuntos internos, rebatizada com o Tratado de Lisboa em ELSJ. Se a vertente económica é parte essencial da UE, aquela que ocupa a maior parte das discussões, quer políticas quer académicas, o ex-designado Segundo Pilar era aquele em que se sentia que a União devia e tinha de ser mais ativa. Já o atual ELSJ foi evoluindo gradualmente, quer dentro quer fora do quadro jurídico comunitário.

A União afirma-se como facilitador da “ação conjunta”, define o seu papel enquanto ator autónomo de segurança e legítima “a sua parcial desarticulação do Estado” (Kirchner e Sterling, 2007, citado em Brandão, 2010:51), apesar da sua evolução estar sempre dependente da vontade destes.

No plano europeu estas matérias da segurança interna e da justiça têm contribuído para aproximar a nível nacional as pastas, ainda separadas em alguns Estados, da administração interna e da justiça. Uma das configurações atuais²¹ do Conselho da União é precisamente nestas duas áreas, portanto, assistimos assim ao processo de integração europeu e a uma europeização destas matérias de cima para baixo (*top-down*).

No âmbito das matérias de segurança e defesa, por vezes, observamos uma inversão de desejo de desempenho de papéis: as polícias querem participar em missões fora do território nacional e as Forças Armadas querem ter missões no âmbito da segurança interna. No plano internacional, criam-se organizações e agrupamentos policiais e militares²², com diferentes estatutos e diferentes alcances.

Nos finais da década de 90, sustenta Didier Bigo (1998: 59), a externalização e transnacionalização dos controlos conduziram a um aumento considerável das missões de polícia e de manutenção da ordem, em detrimento das missões militares. Por outro lado, em sentido inverso, passou-se de uma “estrategização dos discursos para uma policialização das práticas”.

Segundo Pierre Gobinet (2007: 457), tendo em conta os riscos para a segurança do crime organizado, do tráfico de droga e do terrorismo, introduziu-se na atualidade uma convergência entre os assuntos de segurança interna e externa, levando a uma militarização e externalização das polícias, e em sentido inverso, a uma internalização dos militares²³. Esta situação levou a que as organizações tipo *gendarmeries* tivessem um campo privilegiado e uma margem de desenvolvimento ideal para

21 Dentro das configurações atuais do Conselho uma é sobre Justiça e Assuntos Internos. Após o Tratado de Lisboa, os próprios programas das presidências da UE passaram a estar esquematizados também de acordo com estas configurações.

22 A título de exemplo, temos no seio da UE a EUROPOL e os *Battlegroups*. Fora do quadro da União, mas constituída por Estados da UE, a *Eurogendforce*.

23 Ver também Bigo (2001), Hovens e Elk (2011).

cobrir estes domínios e adaptar os meios às necessidades da nova agenda de segurança.

Conceitos como os de soberania, fronteira, territorialidade, nos seus sentidos clássicos, deixaram de figurar com a mesma relevância na prática política, dado o evoluir das dinâmicas funcionais e de poder na, e, dentro da União (Hermenegildo, 2006). Surgem novos atores de segurança, novas agências (e.g. Agência Marítima Europeia e a Frontex) dentro da UE, organismos dentro do espaço europeu, dos quais alguns pertencem aos Estados-membros da UE, e outros que não fazem parte da União, pelo menos numa primeira fase (e.g. Acordo de Schengen).

A noção do campo da segurança permite compreender a dinâmica das transformações que afetam a cooperação policial e militar na Europa. Permite também analisar estes como um espaço social que transcende a divisão interna/externa, nacional/internacional (Bigo, 1998: 85).

Para Pereira (2009b: 196), “a externalização dos fatores de segurança domésticos a reconceptualização do conceito de ‘ameaça interna’, no sentido da valorização externa (extraeuropeu) potencia fatores de risco para o território da União Europeia”. A fim de compreender o argumento de que a transformação da violência não é o único fator responsável pela fusão de segurança interna e externa, tem que se aceitar a ideia de que os sistemas de segurança não podem ser entendidos apenas em termos de uma reação a um dado estímulo (Bigo, 2006).

A evolução da violência é então um fator de mudança e cria perturbações no interior das posições do jogo de segurança, mas não é a única explicação. Existem também jogos de poder institucionais (Bigo, 2006), em que “os laços e as conexões pessoais podem ser mais importantes na estrutura real do poder do que as situações formais nas quais as decisões são supostamente tomadas” (Sarmento, 2009: 81).

As fronteiras da segurança ontem, hoje e amanhã tendem a não coincidir, o que origina reestruturações na forma de garantir a segurança, implicando uma maior coordenação a todos os níveis. É também por estas razões que cada vez mais se tem falado em *multi-level governance* da segurança.

O conceito de segurança interna reflete essa evolução globalizante e permite conceber sobre a forma de um *continuum* as atividades de prevenção e de repressão da criminalidade (luta antiterrorista e contra o tráfico de droga), de uma parte; e de outra, as atividades de repressão da imigração clandestina, o controlo e os caminhos dos requerentes de asilo político, que eram anteriormente atividades compartimentadas (Bigo, 1992:32-33).

Nessa medida, a segurança é descrita frequentemente como um conceito contestado (Smith, 2005, Booteh, 2005: 13, citado em Pereira, 2009b: 187), isto é, um conceito que “gera debates que não podem ser resolvidos através do recurso a evidências empíricas pelo enquadramento ideológico ou moral do conceito, que desafia definições precisas e gerais” (Fierke, 2007: 34, citado em Pereira, 2009b: 187-188).

Considerações Finais

A política externa no âmbito europeu era difícil de avançar dadas as diferentes perspetivas entre os Estados-membros e por ser para estes uma questão de soberania nacional²⁴. Já as questões de segurança interna e de criminalidade eram vistas também como uma questão de soberania, a última *ratio* dos Estados, mas também como um assunto de natureza meramente nacional. Mesmo quando integradas estas questões no espaço europeu, e mais tarde no quadro comunitário, foram-no numa lógica intergovernamental nos primeiros tempos, para passarem depois algumas componentes para o âmbito comunitário.

Enquanto modelo político em evolução seria contraproducente ter uma política de ação e segurança externa, e não ter uma de segurança interna. Por outro lado, dado o desenvolvimento que a UE tem tido a nível económico foi fundamental e necessário ter uma dimensão de segurança interna.

Esta foi assim evoluindo gradualmente à medida que a União se desenvolveu, emergindo numa primeira fase num âmbito restrito, e mais tarde autonomizando-se e ganhando um espaço próprio no quadro comunitário, cada vez mais relevante.

Referências

- Assembleia da República (2008). Lei de Segurança Interna, *Lei n.º 53/2008*, 2008, de 29 de agosto.
- Bigo, Didier (Dir) (1992). *L'Europe des Polices et de la Sécurité Intérieure*. Bruxelles: Editions Complexe.
- Bigo, Didier (1998). "L'Europe de la Sécurité Intérieure. Penser Autrement la Sécurité" » em Anne-Marie Le Gloanec (Dir.), *Entre Union et Nations: L'État en Europe*. Paris: Sciences Po, pp. 55-99.
- Bigo, Didier (2003). "Comment douter de la sécurité?". ? ». *Culture & Conflits* n.º 1241, pp. 32-42.
- Bigo, Didier (2006). "Internal and External Aspects of Security". *European Security* n.º 4, pp.385-404.
- Boniface, Pascal (2011). *Comprendre le Monde*. Paris: Armand Colin.
- Brandão, Ana Paula (2004). "Segurança: um Conceito Contestado em Debate" em Adriano Moreira (Coord.), *Informações e Segurança*. Prefácio: Lisboa, pp. 37-75.
- Brandão, Ana Paula (2010). "O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE". *Relações Internacionais* n.º 25, pp. 49-63.

²⁴ Ver a posição de Portugal em Hermenegildo (2012).

- Brandão, Ana Paula e Luís Lobo Fernandes (2001). *O Modelo Político da UE: da Ambiguidade Construtiva à Via Neo-Federal*. Braga: Universidade do Minho.
- Buzan, Barry (1983). *People, State and Fear: the National Security Problem in International Relations*. Brighton: Harvester.
- Buzan, Barry et al. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia* (Vol I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Cusson, Maurice, Benoît Dupont e Frederic Lemieux (Dir.) (2007). *Traité de Sécurité Intérieure*. Montréal: Éditions Hurtubise.
- David, Charles-Philippe (2006). *La Guerre et La Paix : Approches Contemporaines de la Sécurité et de la Stratégie*. Paris : Sciences Po.
- Dias, Carlos Manuel Mendes (2010). *Sobre a Guerra: Política, Estratégia e Tática*. Lisboa: Prefácio.
- Ekengren, Magnus (2007). "The Interface of External and Internal Security in the EU and in Nordic Policies" em Emil Kirchner e James Sterling (eds), *EU Security Governance*. Manchester: Manchester University Press, pp. 267-287.
- Fernandes, António Horta (2011). *Acolher ou Vencer? A Guerra e a Estratégia na Atualidade*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Fernandes, José Pedro de S. e C. Teixeira (2002). *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitectura Euro-Atlântica Multidimensional*. Coimbra: FCG/FCT.
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2004). *Teorias das Relações Internacionais – Da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*. Coimbra: Almedina.
- Fernandes, Luís Lobo e Isabel Camisão (2005). *Construir a Europa – O Processo de Integração entre a Teoria e a História*. Cascais: Principia.
- Gobinet, Pierre (2007). "The gendarmeries alternative: is there a case for the existence of police organizations with military status in the twenty-first century European security apparatus". *International Journal of Police Science & Management* n.º 4, pp. 448-463.
- Hermenegildo, Reinaldo Saraiva (2006). "Metamorfoses do Estado: Estado Necessário e Soberania Possível". *Proelium – Revista da Academia Militar* n.º 5, pp. 87-126.
- Hermenegildo, Reinaldo Saraiva (2012). "Da Segurança à Segurança Interna". *Estratégia* n.º XXII, pp. 417-439.
- Hermenegildo, Reinaldo Saraiva (2012). *A Política Externa de Portugal para a PESC: O Caso de Timor-Leste*. Aveiro: Mare Liberum.
- Hovens J. L. e Van Elk (2011). *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*. Koninklijke Marechaussee.

- Lara, António de Sousa (2004). *A Grande Mentira, Ensaio sobre a Ideologia e o Estado*. Lisboa: Hugin.
- Moreira, Adriano (2003). *Ciência Política* (7.^a edição). Coimbra: Almedina.
- Moreira, Adriano (2005). “Prefácio” em Manuel Monteiro Guedes Valente (ed). *I Colóquio de Segurança Interna*. Coimbra: Almedina.
- Morgan, Giyn (2005). *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*. New Jersey: Princeton University Press.
- Pereira, Maria Militão Ferreira (2009). “A Política Externa Europeia Como um Dispositivo de segurança”, em Carla Guapo Costa et al. (eds.), *A União Europeia como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: ISCSP, pp. 167-243.
- Pereira, Rui (2009). Conferência “*Liberdade e Segurança*”. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MAI/Intervencoes/Pages/20090511_MAI_Int_Seguranca_Liberdade.aspx
- Piçarra, Nuno (2007). “A União Europeia Enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: Alguns Desenvolvimentos Recentes” em Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira (eds), *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 317-336.
- Pires, Mário Lemos (2008). “As Forças Armadas Portuguesas e o Terrorismo” em *Colóquio “Terrorismo e Segurança”*. Academia das Ciências de Lisboa.
- Rudolph, Luc e Christophe Soullez (2007). *Les Stratégies de la Sécurité 2002-2007*. Paris: PUF.
- Saurugger, Sabine (2009). *Théories et Concepts de l’Intégration Européenne*. Paris: Sciences Po.
- Schwok, René (2005). *Théories de l’Intégration Européenne*. Paris: Montchrestien.
- Smith, E. (2004). *Europe’s Foreign and Security Policy: the Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.